

DG INSIGHTS

Réflexions sur la Gouvernance Démocratique

Numéro 7, Mars 2009

Provenance: DGG Equipe de Gestion du Savoir Faire

[English Version](#) | [Version Française](#) | [Versión en Español](#)

Cliquez [DG Insights Live](#) pour lire, répondre ou soumettre un texte pour les Réflexions sur la GD



Anuradha Rajivan

Coordinateur du programme régional, Centre régional du PNUD à Colombo

Réflexions sur la GD

Réflexions sur la GD est une publication en ligne de la Communauté de pratique sur la gouvernance démocratique qui analyse les nouvelles tendances et les questions importantes auxquelles réfléchissent les praticiens du PNUD et des Nations Unies, ainsi que plus largement la communauté des chercheurs, et qui aide à mieux appréhender les notions de démocratie et de gouvernance démocratique. Nous invitons les membres du réseau qui ont des expériences pertinentes et/ou une expertise thématique sur des sujets spécifiques à envoyer leurs contributions aux **Réflexions sur la GD** à l'adresse dgp-net@groups.undp.org

Remarque : Les **Réflexions sur la GD** sont alimentées par les contributions des membres du réseau et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUD.

Crise financière, Corruption et problématiques de la gouvernance démocratique

Corruption, argent et institutions

Comme l'empereur et ses nouveaux habits, est-ce que nous refusons de voir l'évidence? Les liens entre la corruption et la crise financière mondiale actuelle se répandent déjà des Etats-Unis, dans la vie et les sources de revenus des autres économies. Ce phénomène s'explique en partie par la difficulté de définir la corruption, en particulier son association présumée avec l'illégalité. Un système qui récompense les risques de perte collective pour un gain privé est intrinsèquement corrompu. Les politiques visant à sortir de la nouvelle récession mondiale présentent également un risque de sélectivité et de transactions croisées. Une aggravation est prévisible étant donné que la récession elle-même pousse plus de gens à franchir la ligne, pour ne pas perdre leur entreprise, leur emploi et leur maison, pour survivre. Par le passé, la corruption a été identifiée comme un facteur ayant contribué à l'aggravation de la crise financière de 1997 en Asie (Mobarak et Lipscomb 2009). Aux Etats-Unis, les graines de l'effondrement systémique ont été semées lorsque la fixation des prix en fonction des risques a remplacé la supervision prudente, fertilisées par des systèmes de rétribution qui ont largement avantagé la promotion des « actifs » dérivés opaques et encouragé un énorme endettement des banques d'investissement. Techniquement, tout ceci était en grande partie légal. « La débâcle financière a de nombreuses causes et implications, mais ce serait une erreur de sous-estimer la corruption systémique. » (Kaufmann 2009).

La corruption ne se limite pas aux pots-de-vin. C'est aussi bien un phénomène du secteur privé que du secteur public. Elle prospère dans l'espace flou entre l'administration et les acteurs privés. L'exploitation des failles entre bien privé et bien collectif s'appuie sur une utilisation abusive collusoire du pouvoir aux fins de gains non intentionnels. Banques, autorités de régulation et agences de notation semblent s'être donné le mot pour ne pas tenir suffisamment compte des systèmes parallèles des banques et de la dépendance à l'égard des marchés des capitaux, ce qu'on peut comparer à la « capture des institutions ». La prise en compte de formes plus subtiles de corruption, qui peuvent être techniquement légales (lorsque les institutions sont « capturées » et les règles « ajustées » par les puissants), est aussi importante que l'identification des détournements plus évidents de ressources ou des distributions de faveurs. Rappelez-vous ce petit enfant qui n'avait pas peur de dire « ...mais l'empereur n'a rien sur lui ! ». Avant d'affronter la réalité, il faut commencer par l'admettre.

Défendre les démocraties

Tous les pays sont confrontés à la corruption, sous une forme ou une autre. La corruption fait les gros titres des journaux du Japon aux Etats-Unis, de l'Indonésie aux Iles Fidji. Aucune société n'a toutes les réponses à ce phénomène ancien.

Les démocraties sont vulnérables. Quasiment aucun pays n'a de solution imparable pour un financement électoral générant des relations inconfortables entre les entreprises et les partis politiques. La corruption généralisée peut rendre les démocraties vulnérables à la prise de pouvoir, ce qui en fait une question urgente. La corruption au sommet donne du grain à moudre aux mécontents et à ceux qui cherchent à l'exploiter pour fomenter des troubles. Dans des pays comme le Bangladesh, le Pakistan, la Thaïlande, l'ire populaire contre la corruption a servi de prétexte pour renverser le gouvernement élu et imposer un régime plus autoritaire, avec des conséquences néfastes pour la gouvernance démocratique.

Se prononcer publiquement contre la corruption peut s'avérer politiquement très profitable (PNUD 2008). Les dirigeants et le peuple ont intérêt à s'entraider pour la combattre. Les pauvres en pâtissent le plus mais ont peu voix au chapitre

lorsqu'il s'agit de façonner les institutions ou d'influer sur l'utilisation des ressources. De nombreuses formes de corruption traversent les frontières par le biais d'utilisations abusives de différents canaux : via la finance, les multinationales, le commerce, les migrations, le blanchiment d'argent ou les paradis fiscaux.

Est-ce qu'une focalisation sur la corruption pourrait retarder les efforts d'amélioration des conditions de vie des pauvres ? Des financements et des institutions adéquats sont nécessaires pour progresser dans la réalisation d'objectifs de développement consensuels, en s'assurant que le peuple est au centre des débats sur le développement, en raffermissant les démocraties et en favorisant le développement humain. La corruption affaiblit les deux, les financements et les institutions. Elle ne disparaît pas lorsque le développement progresse, mais les formes qu'elle prend changent. L'argument en faveur d'une lutte acharnée contre la corruption est le même que celui de la réduction de la pauvreté : les pays n'attendent pas que la pauvreté régresse automatiquement ; les politiques sont élaborées pour accélérer le processus. Il en va de même pour la corruption.

La tragédie des biens communs

La bonne gouvernance est un bien public, une ressource qui appartient à tous. La corruption est un exemple classique de « tragédie des biens communs » (Hardin 1968). Hardin explique que les solutions techniques à elles-seules ne peuvent pas résoudre les problèmes de bien public, qui exigent un changement de comportement. Ce dilemme survient parce que la corruption peut générer un profit individuel immédiat à court terme, mais au détriment des intérêts du groupe, aboutissant en fin de compte à un effondrement institutionnel qui nuit à tous. A mesure que le nombre de corrompus augmente, l'avantage comparatif obtenu par la corruption peut disparaître. Certains peuvent même être obligés de pratiquer la corruption simplement pour rester en place ; dans une atmosphère de corruption généralisée, ne pas faire comme les autres peut coûter cher, fragilisant ainsi l'intégrité des institutions de gouvernance. On prévoit une intensification de la fraude en réaction à la récession économique (GAAPweb 2009). Lorsqu'une majorité écrasante de la population est corrompue, la minorité qui ne l'est pas fait peu de différence ; lorsqu'une majorité écrasante de la population n'est pas corrompue, il se peut que la minorité qui l'est fasse peu de différence. Il est plus facile de ne pas être corrompu lorsque ce comportement est la norme sociale. La corruption peut rapidement saper les institutions, mais inverser la tendance peut être très difficile.

Même si cela fait partie des comportements humains, la plupart des gens préféreraient que tout le monde soit intègre plutôt que corrompu, comme dans les situations de parasitisme. Même si les intérêts collectifs et individuels peuvent diverger à court terme, ils sont très largement concordants à plus long terme, constituant une fondation solide pour des politiques publiques soutenues par des mesures institutionnelles de lutte contre la corruption. Prenons un exemple de la biologie évolutionniste qui offre un parallèle intéressant avec la tragédie des biens communs qu'engendre la corruption : le comportement des parasites qui se nourrissent sur le même hôte. Leur intérêt collectif est que l'hôte reste en bonne condition physique, mais un comportement mû uniquement par un intérêt personnel détruit l'hôte commun, entraînant aussi la mort des parasites.

Fragilisation de tous les objectifs de développement

La corruption a des effets négatifs sur tous les Objectifs du millénaire pour le développement et annihile les gains durement acquis. Même si la plupart des gens pâtissent de la corruption, ceux qui sont relativement désavantagés en pâtissent encore plus car elle aggrave la pauvreté, avilit les droits humains et crée un sentiment d'injustice et d'aliénation. Les pauvres ont moins de possibilités de verser des pots-de-vin et les montants de ces pots-de-vin représentent une part beaucoup plus importante de leurs revenus limités. En outre, cette frange de la population participe très peu à l'élaboration des institutions et des politiques qui peuvent être détournées par les grandes entreprises, alors qu'elles ont un impact sur elle. Par conséquent, la population voit ses choix limités de nombreuses manières, ce qui en fait un problème critique pour le développement humain (PNUD 2009).

La corruption dans les services sociaux rend la vie quotidienne difficile. Les pauvres dépendent beaucoup plus des services publics de soins de santé, d'éducation et des services essentiels tels que l'approvisionnement en eau et en électricité, car ils ont moins les moyens d'accéder à des fournisseurs privés. Le manque de places dans les écoles, d'eau potable, d'électricité, d'enseignants, de structures sanitaires, etc. contribue à la corruption de « survie ». Dans le secteur de la santé, la corruption peut mettre en péril les tests pharmaceutiques, engendrer la contrefaçon de vaccins et de médicaments, priver les pauvres de soins de santé et même contribuer à des pratiques extrêmes telles que la collecte d'organes sans le consentement bien informé des donneurs. Elle peut interférer avec l'accès à l'éducation pour les enfants, ainsi qu'avec sa qualité, et fragiliser une institution importante pour la transmission de l'éthique, le système éducatif. Dans les services publics tels que l'assainissement de l'eau et l'électricité, la corruption peut mettre à mal des services essentiels déjà en situation de pénurie et par conséquent avoir un impact négatif sur la santé.

La justice est à vendre. Les pauvres sont bien plus en contact avec des institutions de justice telles que la police et le système judiciaire dans leurs vies de tous les jours. A la différence des plus aisés, ils ne peuvent pas s'offrir des services de sécurité ou juridiques privés. Ils sont confrontés à l'injustice, même lorsqu'il ne s'agit pas d'affaires enregistrées ou inventées parce que l'auteur était incapable de payer un pot-de-vin. Ils doivent payer pour bénéficier de la justice et éviter de subir l'injustice. Là encore, les insuffisances du système y contribuent pour beaucoup. Le terme « petite corruption » se focalise sur la valeur monétaire des pots-de-vin, minimisant le grand nombre de personnes affectées et la permanence des demandes. Le terme corruption « de détail » donne une meilleure idée de l'ampleur. Comble de l'ironie, la police et le

système judiciaire font partie du dispositif anti-corruption.

La corruption peut affecter les revenus. Les moyens de subsistance sont menacés lorsque les programmes de génération de revenus ou d'accès au crédit sont corrompus. La corruption fait échouer l'entreprise privée en décourageant les investissements, aussi bien nationaux qu'étrangers. Les femmes peuvent subir des actes d'exploitation sexuelle ou d'autres formes d'exploitation pour obtenir et conserver un emploi rémunéré. La corruption obère et détourne des ressources rares, comprime l'espace fiscal, sape les institutions et réduit les perspectives de développement d'un pays (PNUD 2008).

Les ressources naturelles donnent des sols fertiles. La corruption est favorisée par des profits potentiels énormes combinés avec l'éloignement des sites et des droits de propriété flous. La collusion entre les intérêts commerciaux et l'administration peut nuire aux lois et réglementations qui régissent l'exploitation des forêts, de la terre, de l'eau et des minéraux, aggravant la dégradation de l'environnement, détruisant les moyens de subsistance et compromettant les intérêts des générations futures.

Les circonstances nécessitant une aide financière et matérielle sont vulnérables. Les réponses du gouvernement et internationales aux (a) conflits ou catastrophes naturelles et aux (b) privations à plus long terme des pauvres, des personnes enclavées ou souffrant d'exclusion sociale, nécessitent un afflux important de fonds peu coûteux voire gratuits. Ces sommes doivent être utilisées rapidement. En outre, dans les situations d'urgence, les procédures de fonctionnement standard peuvent ne pas s'appliquer comme c'est le cas dans les situations humanitaires urgentes ou dans la crise financière mondiale devenue crise humaine que nous connaissons actuellement. Les acteurs privés et publics peuvent être tentés par ce genre de situation qui permet de gagner de l'argent rapidement. Les bénéficiaires peuvent accepter de recevoir moins que leur dû à cause de leur vulnérabilité, du manque d'informations sur les conditions requises et de la volonté d'accepter n'importe quoi plutôt que rien. Toutefois, les effets des détournements de fonds sont très graves : rupture de confiance entre l'élite qui gouverne et ses administrés, dissensions entre communautés, instabilité politique et aggravation plutôt qu'atténuation des impacts des catastrophes. Des liens évidents entre la corruption et les situations de développement spéciales ont été établis (Evans 2007).

Même les réponses politiques bien intentionnées à la crise économique sont menacées de corruption. L'affectation de fonds fédéraux aux Etats-Unis fait l'objet de discussions dans les médias. Daniel Kauffman (2009) explique :

« Premièrement, le secteur public réforme la réglementation, deuxièmement le gouvernement s'approprie les institutions financières, troisièmement il renfloue certains intérêts privés spécifiques par des injections rapides et massives de fonds, quatrièmement il donne une énorme impulsion fiscale à l'infrastructure et cinquièmement il s'efforce d'étendre le filet de protection sociale (et des logements) pour des millions de citoyens vulnérables.

Dans chacun de ces domaines, il existe des risques pour la gouvernance et de corruption. Les lobbyistes sont déjà à la porte... »

Combat contre la corruption

Dans l'ensemble des pays, la corruption passe de plus en plus au premier plan. Les gouvernements ne se contentent pas d'accepter et de ratifier la Convention des Nations unies contre la corruption, ils prennent aussi en compte l'état d'esprit de la population, le rôle des acteurs du secteur privé (y compris les banques, les avocats et les comptables) et l'importance de la coopération transfrontalière. Lorsque la population devient moins encline à tolérer la corruption et que des éléments perturbateurs semblent prêts à déstabiliser les gouvernements, la lutte contre la corruption se justifie sur les plans politique, stratégique et moral, bien plus qu'auparavant. Les raisons de combattre ce fléau sont pratiques, stratégiques et morales. Sur le plan pratique, les pays en développement ont besoin de ressources, internes et externes. La corruption peut réduire la disponibilité des ressources, comprimer l'espace fiscal et détourner des fonds limités vers des priorités autres que le développement. Pour les dirigeants politiques, montrer une volonté de combattre le fléau, qui plus est là où il affecte la vie quotidienne de la population, par exemple dans les services sociaux, peut s'avérer politiquement payant. Ce faisant ils contribuent à une énorme satisfaction des citoyens. Stratégiquement, il est nécessaire que les citoyens collaborent au contrat social avec les gouvernements et le secteur privé. Lorsque la légitimité des institutions du pouvoir et les privilèges sont remis en question, des troubles peuvent surgir. Sur le plan moral, la corruption est un manque de respect pour ses semblables, pour l'égalité entre les êtres humains. Elle nuit aux pauvres de manière disproportionnée. On doit la combattre pour toutes ces raisons.

Même si les mesures spécifiques dépendront des circonstances locales, la stratégie globale doit combiner la synergie d'une pression exercée simultanément de haut en bas et de bas en haut, chacun préservant l'« honnêteté » de l'autre. La pression par le haut fait intervenir des organismes anti-corruption renforcés, une législation sur le droit à l'information et une réforme de la fonction publique ; la pression du bas vers le haut est exercée par une presse libre et concurrentielle, ainsi que par une société civile dynamique et informée qui utilise l'information et souhaite une amélioration de la transparence. On doit mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur une politique consistant à « attraper et punir » après coup. Cela implique une communication efficace des informations, des audits crédibles, des normes et standards vérifiables pour toutes les institutions. Et une grande partie de la corruption de « survie » a besoin de solutions d'approvisionnement pour résoudre les problèmes de pénurie au lieu de sanctionner les pauvres pour avoir volé de l'eau ou de l'électricité. Le rapport « [*Tackling Corruption, Transforming Lives*](#) » donne un programme en sept points pour le changement (PNUD 2008).

* Le présent article s'appuie sur les travaux du Bureau pour le rapport mondial sur le développement humain hébergé par le Centre régional pour l'Asie-Pacifique, bureau de Colombo, effectués dans le cadre du Rapport mondial sur le développement humain en Asie-Pacifique, « [Tackling Corruption, Transforming Lives](#) ».

Selected readings

- Gampat, Ramesh, 2007. "Approaches to corruption". HDRU Brief no. 03/2007. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
 - Evans, Kevin 2007. "Addressing corruption in special development situations from a human development perspective – Lessons from the Asia Pacific Region." Technical background paper commissioned for the Asia Pacific Human Development Report on Corruption. Colombo: UNDP Regional Center. Also in A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
 - Hardin, Garrett 1968. "The Tragedy of the Commons", Science, Vol. 162, No. 3859, December 13, pp. 1243-1248.
 - HDRU (Human Development Report Unit) Team. 2007. "Corruption myths or myths on corruption?" HDRU Brief No. 02/07. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific.
 - Rajivan, Anuradha 2006. "Questioning corruption: Is choice and voice a vaccine against it?" HDRU Brief no. 04/2006. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
 - Rajivan, Anuradha 2007. "Understanding corruption from a development perspective: how can it be curbed?" HDRU Brief no. 06/07. Colombo: UNDP Regional Centre for Asia Pacific. In A. Rajivan and R. Gampat (eds.) 2009. Perspectives on Corruption and Human Development. New Delhi: Macmillan (forthcoming).
 - UNDP 2008. "[Tackling Corruption Transforming Lives](#)" Asia-Pacific Human Development Report. New Delhi: Macmillan.
 - UNDP 2009. "[Challenging Corruption: Prioritizing Social Services for Human Development](#)" Human Development Report Unit Discussion Paper. Colombo: UNDP Regional Center for Asia Pacific.
-

Réflexions sur la GD

Réflexions sur la GD est une publication en ligne de la Communauté de pratique sur la gouvernance démocratique qui analyse les nouvelles tendances et les questions importantes auxquelles réfléchissent les praticiens du PNUD et des Nations Unies, ainsi que plus largement la communauté des chercheurs, et qui aide à mieux appréhender les notions de démocratie et de gouvernance démocratique. Nous invitons les membres du réseau qui ont des expériences pertinentes et/ou une expertise thématique sur des sujets spécifiques à envoyer leurs contributions aux **Réflexions sur la GD** à l'adresse dgp-net@groups.undp.org

Remarque: Les **Réflexions sur la GD** sont alimentées par les contributions des membres du réseau et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUD.